

Tutela jurídica do meio ambiente cultural

Maira Lins Prado

Trabalho realizado sob a orientação dos professores André Felipe Soares de Arruda e Carolina Ferreira Souza, e apresentado no III Congresso Jurídico-Científico promovido pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em 2012.

Resumo: O presente artigo se propõe a explorar o conceito de meio ambiente cultural, sua tutela jurídica e a constituição do patrimônio cultural brasileiro. Concernentes a este, serão abordadas suas formas de proteção, especialmente o tombamento; assim como considerações sobre o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; a Lei Rouanet como incentivo à produção cultural e os mecanismos do Programa Nacional de Apoio à Cultura por esta lei instituído; e a ideia de patrimônio mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

Palavras-chave: Meio ambiente cultural; patrimônio imaterial; patrimônio cultural.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal promulgada em 1988 explora e define o conceito de meio ambiente cultural, em seção que trata especificamente da cultura. Desta seção, extraímos que a Lei procura proteger a cultura transformando-a em patrimônio brasileiro, definindo-a da seguinte forma:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”

Tem-se, então, o meio ambiente cultural como bem comum, integrando a formação, história, raízes e cultura do povo (identidade, ação e memória). A ideia é que a cultura represente a própria cidadania, um dos principais fundamentos do nosso ordenamento jurídico (art. 1º, II, CF).

Os bens elencados integram a categoria de bens ambientais e, portanto, difusos. Dessa forma, consistem em patrimônio cultural nacional *brasileiro*, não sendo regional, estadual ou municipal.

Os bens comuns protegidos podem classificar-se em materiais e imateriais. Os incisos I e II do artigo 216 constituem os bens imateriais. O patrimônio cultural imaterial consiste em práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares associados - que integram a cultura de determinado grupo - como, por exemplo, danças típicas regionais¹. Os incisos III, IV e V concretizam-se nos bens chamados materiais, que por sua vez têm natureza concreta e tangível, e encontramos exemplo clássico disso em um monumento histórico.

Há ampla possibilidade de enquadramento de bens nestes incisos, mas ainda assim este rol não é taxativo. Deve-se reconhecer, portanto, igualmente os bens de valor turístico, espeleológico (referente a cavernas, grutas, etc.), entre outros não explicitados que venham a ser reconhecidos como tais.

Outra importante delimitação se faz necessária ao considerarmos o patrimônio como referente aos “grupos formadores da sociedade brasileira”. A Carta Magna oferece proteção especial às “culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, entre outros grupos do processo civilizatório nacional”, reiterando a condição dos grupos formadores da sociedade brasileira como os legítimos constru-

¹ Assim definido na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, publicada pela UNESCO, em 2003. A UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, é importante agência especializada de representatividade cultural da Organização das Nações Unidas.

tores da cultura original². Em análise restrita, pode-se entender que a sociedade brasileira é originariamente formada pelos indígenas, portugueses colonizadores e africanos trazidos em escravidão. Em interpretação mais ampla, porém, podem-se incluir os espanhóis e os holandeses, por exemplo, também colonizadores.

Deste modo, sendo a cultura um bem gerado pela sociedade, como se pode identificá-la? Em outros tempos, cabia aos reis e governantes, e mais tarde a especialistas, a indicação de quais seriam os bens integrantes do patrimônio cultural. Assim, a escolha estava sujeita a seus preconceitos e gostos pessoais, por vezes resultando em rejeição aos bens de determinados grupos da sociedade. Hoje, como preceitua o parágrafo 1º do artigo 216, deve haver atuação direta do povo na cultura, o que promoveria um melhor reconhecimento do que constitui o patrimônio cultural, além de maior garantia à sua valorização e conservação. O próprio povo é, portanto, ao mesmo tempo o maior produtor e beneficiário do patrimônio cultural nacional.

TUTELA

O Estado avoca a si, de forma generalizada, a função de garantidor da acessibilidade às fontes da cultura nacional.

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

² Artigo 215, parágrafo 1º, Constituição da República Federativa do Brasil.

De acordo com a norma exposta, cabe ao Poder Público, aliado à comunidade, a promoção e proteção ao patrimônio público por inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, entre outras formas³. Dentre estas, exploraremos a mais comumente utilizada: o tombamento.

TOMBAMENTO

O termo “tombar” tem origem muito antiga: na Idade Média, em Lisboa, construiu-se um local para abrigar todos os “tomos” (em grego: volumes, pedaços) e importantes documentos portugueses – lá, a palavra “tombar” tem o sentido de registrar. É a Torre do Tombo, em Lisboa, que tem também grande relevância cultural graças a Fernão Dias, um de seus Guardas-Mores, que inaugurou o movimento literário do Humanismo no início de 1400⁴.

O tombamento ambiental tem esse nome justamente por tutelar um bem ambiental cultural, que é de natureza difusa. Para sua proteção, este bem deverá ser inscrito em um dos livros especificamente destinados aos bens de mesma origem. São quatro destes: O Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico, Paisagístico; o Livro do Tombo Histórico; o Livro do Tombo das Belas Artes; e o Livro do Tombo das Artes Aplicadas⁵.

Delimitando cada conceito, temos que a arqueologia consiste no estudo das culturas e os modos de vida do passado a partir da

³ Artigo 216, parágrafo 1º, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴ SANTOS, Caio César Costa. A literatura historiográfica de Fernão Lopes: o compromisso com a verdade. São Cristóvão: Anais do II Seminário Nacional Literatura e Cultura, GELIC, v. 2, 2010, p. 1-2.

⁵ Conforme definição pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN.

análise de vestígios materiais; a etnografia, como prática antropológica, concentra-se nos estudos de registros gráficos de determinados povos; as paisagens, que podem ser naturais (sem interferência humana), ou humanizadas (com transformações por intervenção humana, como paisagismo). Como histórico, temos as coisas e obras que registram o desenvolvimento humano ao longo do tempo. Belas artes é a denominação utilizada para designar a pintura, escultura, desenho, e artes vistas como nobres ou superiores. Arte aplicada ou utilitária é conceito contrário às belas artes e à “arte pela arte”, por estar envolvido com a utilidade do bem, como artesanato ou design. A ideia de que as belas artes são superiores às artes aplicadas é um conceito consolidado no século XVIII, porém cada vez mais questionável, graças às aproximações entre as diversas formas de arte (como a mescla entre artes plásticas e design no art déco, por volta de 1920)⁶.

O tombamento pode ter origem administrativa, havendo sequência de atos administrativos finalizados pela inscrição efetiva no respectivo Livro do Tombo; legislativa, que ao ter sua instituição por lei, encontra vantagem no fato de que só poderá desfazer-se por novo ato legislativo; ou judiciária, podendo a comunidade⁷, por ação coletiva, propor a preservação de bem cultural ao Poder Judiciário, que poderá reconhecer o bem como integrante do patrimônio cultural e ordenar seu tombamento. A decisão do juiz de reconhecimento de patrimônio cultural, mesmo sem requisitar o tombamento, por si própria já concede proteção ao bem, ao tornar-se coisa julgada de validade *erga omnes*.

⁶ Enciclopédia Itaú Cultural – Artes Visuais.

⁷ Ao Poder Público, *com a colaboração da comunidade*, atribui-se a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, conforme parágrafo 1º do artigo 216 de nossa atual Constituição.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN

Os bens considerados patrimônio cultural são cuidados pelo organismo federal Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, hoje vinculado ao Ministério da Cultura. Ele foi criado em 13 de janeiro de 1937 pela Lei nº 378, no governo de Getúlio Vargas.

Para suporte do patrimônio material, entre bens móveis e imóveis, o IPHAN possui o Arquivo Noronha Santos, com sede no Rio de Janeiro. Este rico arquivo hoje contém o registro de toda a documentação de valor permanente do IPHAN, com destaque aos bens tombados, contendo também proteção por inventários, arqueológica, de obras, entre outras. O Arquivo Noronha Santos conta com uma extensa lista de 1.362 bens inscritos nos quatro Livros do Tombo, todos elencados e com histórico disponível para visualização no *website* do Arquivo⁸.

Já o patrimônio imaterial é, segundo o Instituto, “transmitido de geração em geração e constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade”. Por isso mesmo, torna-se mais difícil sua identificação e preservação, e são ainda poucos os bens nacionais protegidos como tal.

Assim como no tombamento, criou-se uma classificação geral para os bens imateriais, permitindo seu registro em quatro diferentes livros: “Livro de Registro dos Saberes, para os conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;

⁸ Arquivo Noronha Santos – ANS, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

Livro de Registro de Celebrações, para os rituais e festas que marcam vivência coletiva, religiosidade, entretenimento e outras práticas da vida social; Livro de Registros das Formas de Expressão, para as manifestações artísticas em geral; e Livro de Registro dos Lugares, para mercados, feiras, santuários, praças onde são concentradas ou reproduzidas práticas culturais coletivas”⁹.

Segue a lista dos 27 bens imateriais já registrados até hoje:

1. Ofício das Paneleiras de Goiabeiras
2. Arte Kusiwa – Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajápi
3. Círio de Nossa Senhora de Nazaré
4. Samba de Roda do Recôncavo Baiano
5. Modo de Fazer Viola-de-Cocho
6. Ofício das Baianas de Acarajé
7. Jongo no Sudeste
8. Cachoeira de Iauaretê – Lugar sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri
9. Feira de Caruaru
10. Frevo
11. Tambor de Crioula do Maranhão
12. Matrizes do Samba no Rio de Janeiro: Partido Alto, Samba de Terreiro e Samba-Enredo
13. Modo artesanal de fazer Queijo de Minas, nas regiões do Serro e das serras da Canastra e do Salitre
14. Roda de Capoeira

15. Ofício dos mestres de capoeira
16. Modo de fazer Renda Irlandesa (Sergipe)
17. O toque dos Sinos em Minas Gerais
18. Ofício de Sineiro
19. Festa do Divino Espírito Santo de Pirenópolis (Goiás)
20. Ritual Yaokwa do Povo Indígena Enawene Nawe
21. Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro
22. Festa de Sant’ Ana de Caicó
23. Complexo Cultural do Bumba-meu-boi do Maranhão
24. Saberes e Práticas Associados aos Modos de Fazer Bonecas Karajá
25. Rtxòkò: expressão artística e cosmológica do Povo Karajá
26. Fandango Caiçara
27. Festa do Divino de Paraty

Em todos os casos, há um proponente do processo de registro (no caso da arte Kusiwa, o Conselho das Aldeias Wajápi; do frevo, a Prefeitura de Recife, e assim por diante), e uma vez realizadas pesquisas com profissionais qualificados, anuído e certificado, resulta um dossiê, com rico registro histórico, fotográfico, sonoro e até videográfico, conforme necessário.

O IPHAN, em função do tipo de tutela que oferece, realiza parcerias de efeito com governos estaduais, e está em fase de mobilização dos governos municipais, em busca de um sistema nacional de proteção ao patrimônio cultural.

⁹ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

LEI ROUANET

Uma conhecida e importante lei de apoio e incentivo à cultura é a Lei nº 8.313, de 1991, a que chamamos Lei Rouanet. Em seu artigo 1º, a lei institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor para, em suma, facilitar o acesso às fontes da cultura e o exercício dos direitos culturais; regionalização da produção cultural brasileira; valorizar e difundir as manifestações culturais e seus criadores; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural; desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal; e priorizar o produto cultural originário do País.

O Pronac funciona utilizando-se de alguns mecanismos, brevemente explicados em nota publicada pelo Ministério da Cultura em seu *website*:

“- Fundo Nacional de Cultura (FNC) – Com os recursos do FNC o Ministério da Cultura pode realizar uma série de ações, tais como: concessão de prêmios; apoio para a realização de intercâmbios culturais e outros programas divulgados por edital; apoio para propostas que não se enquadram em programas específicos, mas que têm afinidade com as políticas públicas e relevância para o contexto onde irão se realizar (demanda espontânea), entre outras.

- Incentivos fiscais – por meio deste mecanismo, titulares de iniciativas que não se enquadram nos programas do Ministério da Cultura e nas políticas públicas traçadas em deter-

minado período, mas que têm consistência e relevância para competir no mercado, podem buscar apoio junto a pessoas físicas pagadoras de Imposto de Renda (IR) e empresas tributadas com base no lucro real, que por sua vez terão benefícios fiscais sobre o valor incentivado;

- Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – mecanismo até o momento não implementado; consiste na comunhão de recursos destinados à aplicação em propostas culturais de cunho comercial, com participação dos investidores nos eventuais lucros.”¹⁰

PATRIMÔNIO MUNDIAL

Um dos instrumentos de proteção cultural da UNESCO foi adotado pelo ordenamento brasileiro em 1977. “Considerando que a degradação ou o desaparecimento de um bem do patrimônio cultural e natural constitui um empobrecimento nefasto do patrimônio de todos os povos do mundo”¹¹, a UNESCO criou, de forma protetiva, uma Lista do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, declarando-os Patrimônio da Humanidade. Criou também uma relevante lista sobre os Bens em Perigo.

O Estado interessado poderá inscrever um bem na Lista do Patrimônio Mundial, identificando-o por meio de inventário e propondo a inscrição segundo os critérios definidos. Submetido à avaliação e reconhecido *valor universal excepcional* no bem, haverá a decisão pelo comitê, aceitando ou rejeitando a composição do bem na lista.

¹⁰ Ministério da Cultura – MinC.

¹¹ Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, publicada pela UNESCO, em 1972.

Esta lista já contém mais de quinhentos bens, e continua em crescimento. A diversidade, porém, é comprometida pela superrepresentação da cultura dominante sobre culturas ainda vivas, porém menos arraigadas e propagadas.

Existe um Fundo destinado a tal patrimônio na organização, formado por contribuições obrigatórias e voluntárias dos Estados integrantes, ou qualquer outra instituição que deseje contribuir. Este fundo é direcionado aos Estados que necessitam de assistência internacional financeira para a proteção de seus bens. Isso, porém, não consiste na transferência de responsabilidade: a responsabilidade administrativa e financeira, assim como a obrigação de cuidado, cabe a cada Estado, que arca com o ônus de proteger seus bens. A ajuda da UNESCO só é fornecida caso se prove real necessidade.

O Brasil possui, atualmente, dezenove bens considerados pela UNESCO como patrimônio da humanidade, sendo doze deles considerados culturais, e sete, naturais. São eles:

Culturais:

1. A Cidade Histórica de Ouro Preto - MG
2. O Centro Histórico de Olinda - PE
3. As Missões Jesuíticas Guarani, Ruínas de São Miguel das Missões - RS
4. O Centro Histórico de Salvador - BA
5. O Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos, em Congonhas do Campo - MG
6. O Plano Piloto de Brasília - DF
7. O Parque Nacional Serra da Capivara, São Raimundo Nonato - PI
8. O Centro Histórico de São Luiz do Maranhão - MA
9. Centro Histórico da Cidade de Diamantina - MG
10. Centro Histórico da Cidade de Goiás - GO
11. Praça de São Francisco, na cidade de São Cristóvão - SE
12. Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar - RJ

Naturais:

Os bens brasileiros constantes desta lista também são tutelados patrimonialmente pelo IPHAN, conforme explicado anteriormente.

1. O Parque Nacional de Iguaçu, em Foz do Iguaçu - PR
2. Mata Atlântica - Reservas do Sudeste - SP/PR
3. Costa do Descobrimento - Reservas da Mata Atlântica - BA/ES
4. Complexo de Áreas Protegidas da Amazônia Central - AM
5. Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal - MS/MT
6. Ilhas Atlânticas Brasileiras: Reservas de Fernando de Noronha e Atol das Rocas - RN
7. Áreas protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas - GO

CONCLUSÃO

Pode-se observar que temos uma grande e preparada estrutura de proteção e incentivo aos bens culturais, com grande potencial - embora ainda possa ser mais representativa -, relacionada e expandida constantemente à esfera internacional. Esse investimento na

cultura nacional contribui com o sentimento de reconhecimento e orgulho da própria cidadania, conforme fundamento constitucional. Este caminho, de promoção e valorização pela comunidade daquilo que ela mesma criou e produziu, é o que deve ser seguido e incentivado em toda a nação, auxiliando-se dos instrumentos de tutela aqui apresentados.

BIBLIOGRAFIA

1. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
2. MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
3. MANZATO, Maria Cristina Biazão. **Proteção ao patrimônio cultural brasileiro: o tombamento e os critérios de reconhecimento dos valores culturais**. Tese disponível em: <www.aprodab.org.br/ eventos/.../teses/mariacbmanzato01.doc> Acesso em 15 de maio de 2012.
4. FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. **A tutela jurídica do patrimônio cultural brasileiro**. Porto Alegre: Revista científica dos estudantes de Direito da UFRGS Porto Alegre, v. 2, n. 1, mai. 2010. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/ressevera/wp-content/uploads/2010/06/v02-n01-artigo01-tutela.pdf>> Acesso em 15 de maio de 2012.
5. SANTOS, Caio César Costa. **A literatura historiográfica de Fernão Lopes: o compromisso com a verdade**. São Cristóvão: Anais do II Seminário Nacional Literatura e Cultura, GELIC, v. 2, 2010. Disponível em: <http://200.17.141.110/senalic/II_senalic/textos_completos/Caio_Cesar_Costa_Santos.pdf> Acesso em 11 de setembro de 2013.
6. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaInicial.do>> Acesso em 15 de maio de 2012.
7. Arquivo Noronha Santos. <<http://www.iphan.gov.br/ans/inicial.htm>> Acesso em 17 de maio de 2012.
8. Ministério da Cultura – MinC. <<http://www.cultura.gov.br/>> Acesso em 14 de maio de 2012.
9. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO. <<http://www.unesco.org/>> Acesso em 16 de maio de 2012.
10. Arquivo Nacional Torre do Tombo – ANTT. <<http://antt.dgarq.gov.pt/exposicoes-virtuais-2/os-guardas-mores-da-torre-do-tombo/>> Acesso em 11 de setembro de 2013.
11. Enciclopédia Itaú Cultural – Artes Visuais. <http://www.itaucultural.org.br/aplicexternas/enciclopedia_ic/index.cfm> Acesso em 11 de setembro de 2013.